

УДК 94(47)
doi:10.21685/2072-3024-2021-1-1

Просвещенная бюрократия во второй половине XIX – начале XX в. в структуре имперской системы управления окраинами Российской империи

Н. Г. Карнишина

Пензенский государственный университет, Пенза, Россия

karnishins@mail.ru

Аннотация. *Актуальность и цели.* Изучение имперской системы управления национальными окраинами в Российской империи в XIX – начале XX в. приобретает особую актуальность в нынешних реалиях современной России. Обобщение исторического опыта деятельности центральной администрации на окраинах империи позволяет ответить на вопрос, как столичная бюрократия и чиновники на местах вырабатывали и проводили в жизнь политику в отношении местных локальных сообществ, как в разные периоды строилась языковая, этноконфессиональная политика империи. Цель исследования – на основе широкого круга источников провести анализ основных направлений имперской политики на национальных окраинах Российской империи на протяжении XIX – начала XX в. в контексте деятельности представителей высшей бюрократии. *Материалы и методы.* Исследование проведено на базе данных архивов, мемуарной литературы, материалов периодической печати. Используются сравнительно-исторический, социальный и статистический методы исторического исследования. Исходя из возможностей контент-анализа периодической печати, проведено исследование реакции местных сообществ на политику, проводимую на национальных окраинах Российской империи. *Результаты.* В ходе написания статьи решена основная задача – изучить, как опыт, приобретенный при управлении одними окраинами, в частности Западным краем, влиял на национальную политику имперских властей Российской империи в целом. *Выводы.* Одной из ключевых проблем позднеимперской России являлась необходимость выработки единой модели управления национальными окраинами на основе принципа этноцентризма национально-государственных традиций. Расхождения во взглядах представителей просвещенной бюрократии были связаны с решением вопроса о переходе от имперского к национальному принципу имперской политики на окраинах, что в первую очередь было связано с событиями в западных губерниях Российской империи во второй половине XIX в. Степень лояльности местных сообществ к линии официальных властей Петербурга во многом, по мнению центрального аппарата, определяла успешность национальной политики России.

Ключевые слова: национальная политика, просвещенная бюрократия, чиновники на местах, этнические и национальные факторы имперской политики

Для цитирования: Карнишина Н. Г. Просвещенная бюрократия во второй половине XIX – начале XX в. в структуре имперской системы управления окраинами Российской империи // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2021. № 1. С. 3–9. doi:10.21685/2072-3024-2021-1-1

Enlightened bureaucracy in the second half of the 19th – early 20th centuries in the structure of the imperial control system of the outskirts of the Russian Empire

N.G. Karnishina

Penza State University, Penza, Russia

karnishins@mail.ru

Abstract. *Background.* The study of the imperial control system of national outskirts in the Russian Empire in the 19th – early 20th centuries acquires special relevance in the current realities of modern Russia. Summarizing the historical experience of the central administration on the empire's outskirts allows us to answer the question of how the capital's bureaucracy and local officials developed and implemented policies in relation to local communities, how the language and ethno-confessional policy of the empire was built in different periods. The purpose of the study is to analyze the main directions of imperial policy on the national outskirts of the Russian Empire during the 19th – early 20th centuries on the basis of a wide range of sources in the context of the activities of the higher bureaucracy representatives. *Materials and methods.* The study was conducted on the basis of archives, memoir literature, materials of the periodical press. Comparative-historical, social and statistical methods of historical research were used. Based on the capabilities of the content analysis of the periodical press, a study of the reaction of local communities to the policy carried out on the national outskirts of the Russian Empire was conducted. *Results.* In the course of writing the article, the main task is solved-to study how the experience gained in the management of some outskirts, in particular, the Western region, influenced the national policy of the imperial authorities of the Russian Empire as a whole. *Conclusions.* One of the main problems of late imperial Russia was the need to develop a unified model of controlling the national outskirts, based on the principle of ethnocentrism of national and state traditions. Differences in the views of the enlightened bureaucracy representatives were associated with the decision to move from the imperial to the national principle of imperial policy on the outskirts, which, first of all, was associated with the events in the western provinces of the Russian Empire in the second half of the 19th century. The degree of loyalty of local communities to the line of the official authorities of Saint Petersburg, in many respects, according to the central office, determined the success of Russia's national policy.

Keywords: national policy, enlightened bureaucracy, local officials, ethnic and national factors of imperial

For citation: Karnishina N.G. Enlightened bureaucracy in the second half of the 19th – early 20th centuries in the structure of the imperial control system of the outskirts of the Russian Empire. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Gumanitarnye nauki* = *University proceedings. Volga region. Humanities*. 2021;1:3–9. (In Russ.). doi:10.21685/2072-3024-2021-1-1

При исследовании процесса вхождения вновь присоединенных территорий в структуру Российской империи на протяжении XIX в. целесообразно, по мнению автора статьи, обратиться к оценке методов воздействия центрального аппарата на ход дел на периферии. Вопрос поиска баланса центрального и регионального, имперского и национального компонентов приобретает особое значение именно в бюрократическом, централизованном государстве. Кроме того, необходимость учета имперского измерения напрямую связана с неоднородностью политического, экономического, социокультурного развития территорий Российской империи.

Центральная власть Петербурга на протяжении XIX в. пыталась выстроить пространство империи, структурируя административное деление страны на основе устройства генерал-губернаторств, учебных округов, епархий и приходов, меняя законодательные нормы, вводя и ограничивая автономии на западных окраинах. Взаимодействие имперской власти и провинциального сообщества строилось на использовании общих управленческих практик и законодательных распоряжений, а также непосредственно через чиновников, которые по роду службы перемещались по стране, расширяя сферу применения наработанных бюрократических схем работы на разных окраинах империи.

Характер взаимодействия начал меняться именно в XIX в. на фоне проведения реформ государственного и местного управления, а также в результате включения в пространство страны ряда новых территорий. В то же время следует учитывать, что, например, в Западном крае антагонистом любых нововведений выступало польское движение, в остзейских провинциях центром притяжения оставалась Германия, а в Поволжье – для мусульман и тюркских народов – Османская империя. Как видим, в силу характеристик новых окраин, одним из ключевых факторов в этот период становится именно конфессиональный [1, с. 16].

Кроме того, не было единства и внутри этнорелигиозных групп в понимании возможности борьбы за особый национальный статус, а также в отношении степени лояльности центральному аппарату империи.

Немаловажным фактором являлось в целом восприятие местными элитами и провинциальным обществом имперской политики центральных властей. И здесь особую роль играли те формы сотрудничества и отстаивания местных интересов, которые применялись чиновниками на местах. Различные религиозные и этнокультурные группы населения окраин империи подчас сотрудничали между собой именно на почве противоборства с центральной властью. Местные сообщества не были едины. Имели место расхождения в понимании ситуации центральным аппаратом и чиновниками на местах.

Именно в Западном крае власти Российской империи напрямую столкнулись с проблемами, связанными с процессами идентификации населения присоединенной территории в контексте этнокультурных, этноконфессиональных и межнациональных отношений в границах имперской макросистемы.

Представители столичной просвещенной бюрократии видели модель Российской империи как страны, в которой центр не просто понимается в административно-бюрократическом контексте, но и является цивилизационным ядром для национальных окраин. При этом они ратовали за локальную идентичность жителей окраин, которая была бы совместима с лояльностью Российской империи. В то же время высшие правительственные чиновники зачастую довольно критично оценивали настроения населения на местах.

Например, М. Н. Муравьев, имевший большой опыт губернаторства, в «Записках графа Михаила Николаевича Муравьева об управлении Северо-Западным краем и об усмирении в нем мятежа. 1863–1866 гг.» писал: «Нельзя не удивляться, каким образом местное управление может быть так неадекватно и беспечно, что допустило полное уничтожение правительственной власти и уважения к ней, так что никто уже не верил, чтобы в крае том могло быть восстановлено русское правительство; даже и крестьяне в этом были

убеждены: Манифест 19 февраля 1861 года об отмене крепостного права, по слабости и беспечности начальства, не был даже введен в действие. В начале мая месяца большая часть мировых посредников, уездных предводителей дворянства и некоторые из польских чиновников прислали просьбы об увольнении их от службы. В просьбах употреблялись самые дерзкие против правительства выражения в том смысле, что будто бы оно возмущает крестьян против помещиков, поэтому мировые посредники, предводители дворянства, в том числе и губернские, признавали неприличным служить такому правительству. Цель же их на самом деле заключалась в том, чтобы возбудить общее негодование помещиков против правительства и склонить их к более усердному содействию мятежу, во главе коего они сами и находились» [2, с. 99–101].

Изучив положение дел и настроения населения Западного края во второй половине 1860-х гг., М. Н. Муравьев предложил ряд мер по деполонизации, в частности, он писал: «В представленной Государю записке я с полной откровенностью и ясностью высказал необходимость изменить систему правительства и сознать всю ошибочность правительственных мер и системы уступчивости, которая в течение многих десятков лет утвердила в крае польский элемент и приготовила все к мятежу. Главные из предложенных мной мер в отношении возвышения православного духовенства, увеличения его окладов, упразднения римско-католических монастырей, замешанных в мятеже, ограничения прав римско-католического духовенства на постройку костелов и на назначение их к должностям без разрешения местного начальства, уничтожения польского языка во всех учебных заведениях, повсеместного введения русских школ, увеличения содержания русским чиновникам, прибывающим в край, принятия решительных мер к уничтожению польской пропаганды и всех наружных признаков владычества польского элемента в крае, возможно большего ограничения в назначении лиц польского происхождения на должности в Западном крае. Также среди иных принятых мной мер можно назвать деятельность по устройству крестьян в Северо-Западном крае и выработку инструкций для работы проверочных комиссий» [2, с. 172–173].

Следует в этой связи упомянуть систему непрямого правления в западных губерниях, так как до восстания 1830–1831 гг. центральная бюрократия на данных территориях стремилась опираться на традиционные местные элиты и не прямые формы правления. Но практика предоставления автономий как формы контроля на западных окраинах империи (Царство Польское, Бессарабия, Финляндия) после польского восстания резко сокращается и урезается.

Выработка бюрократических решений по политике на местах зачастую находила выражение в подготовке и проведении административных реформ Петербурга на территории национальных окраин. Толчком к подобным изменениям послужили не только события польского восстания 1863–1864 гг. Безусловно, базу изменений в политике властей во второй половине XIX в. создали также реформы 1860–1870-х гг., в частности отмена крепостного права, реформа печати, образования и цензурная реформа. В период Великих реформ центр начал активнее проводить политику унификации управленческих практик и законодательных норм на территории всей империи.

В этом плане показателен опыт административных реформ в Царстве Польском. Так, в 1867 г. были упразднены Государственный и Административный совет, а вместо них сформированы структуры, аналогичные существовавшим в центральных областях империи. В ведение министерств были переданы отделения внутренних дел, финансов, юстиции и образования. В 1866 г. Привислинский край был поделен на десять губерний с назначаемым Петербургом губернатором¹.

Наряду с фундаментальной административной реформой важнейшей целью Петербурга была также деполонизация управленческого аппарата. После восстания 1863 г. польским властям было рекомендовано впредь не принимать новых поляков в государственный аппарат Западного края. Следует отметить, что законодательно данные рекомендации оформлены не были.

В целом исследователи отмечают тот факт, что во второй половине XIX в. все чаще можно было наблюдать на национальных окраинах стремление администрации к замещению определенного рода должностей русскими чиновниками. По мнению Р. С. Уортмана, «“подлинно русское” происхождение становится важным фактором при назначениях на высшие должности в царствование Александра III» [3, с. 325].

Особую роль в выработке политики на местах во второй половине XIX в. сыграл социокультурный фактор. Единства в верхушке бюрократии по вопросам языковой, конфессиональной, цензурной политики не было.

А. Миллер в этой связи отдельно выделяет проблему языка функционирования региональной бюрократии, и в том числе «языка начального и среднего образования в различных провинциях империи, языка богослужения и книг “для народа”, будь то букварь или молитвенник» [4, с. 121].

В то же время информационная политика высшей бюрократии с определенной последовательностью была направлена на поддержание имиджа царя и центрального аппарата управления империей с использованием в этих целях всех возможностей цензурирования источников информации в стране.

Например, в телеграмме от 23 июля 1879 г. из Санкт-Петербурга в Московский цензурный комитет тайный советник Григорьев писал: «Государь Император высочайше повелеть соизволил; не допускать появления в печати полного стенографического отчета о производящемся ныне в одесском военном окружном суде дела о вооруженном сопротивлении властям и разрешить Одесскому градоначальнику печатать в ведомостях градоначальства лишь краткое обозрение в других местных изданиях на основании закона 16 июня 1873 г. Объявите о вышеизложенном редакторам бесцензурных изданий и цензорам с подпиской. Объясните, что столичные газеты могут заимствовать известия о заседаниях военного окружного суда только из кратких обозрений, которые будут печататься в ведомостях Одесского градоначальства»².

В газете «Голос» (№ 28, 23 апреля 1881 г.) приводится цитата из иркутской корреспонденции газеты «Порядок», в которой сообщаются факты из истории цензуры в Сибири: «Цензура периодических изданий обыкновенно поручается здесь высшим местным чиновникам (например, “Амур” цензуровал сам генерал-губернатор, а “Сибирский Вестник” – сам губернатор). Эти

¹ Государственный архив Российской Федерации. Ф. 215. Оп. 1. Д. 76. Л. 34.

² Центральный государственный архив города Москвы. Ф. 31. Оп. 3. Д. 115. Л. 25.

случайные цензоры действуют по своему личному усмотрению. Принадлежа к местной администрации, эти господа обыкновенно стараются убрать из печати все, что может представить в невыгодном свете местных деятелей или местное положение дел. Так, в газете “Сибирь” долго старательно вычеркивались все известия о неурожае в Нерчинском крае и происходящих от того бедствиях даже тогда, когда эти известия появились уже в столичной печати. Случается также, что по известиям, напечатанным в корректурных листах газеты, проводятся дознания и известия эти дознаниями подтверждаются, а все-таки не появляются в печати»¹.

Роль цензоров из центральной и местной бюрократии возрастала на всей территории Российской империи, начиная с 1880-х гг. и вплоть до 1917 г.

Говоря о позиции просвещенной бюрократии Российской империи в вопросах политики на национальных окраинах, следует выделить прежде всего отсутствие в верхах единой позиции по данному вопросу. В официальных Записках и проектах реформ часто использовался термин «сближение народов империи», но он не означал русификацию в националистическом смысле, т.е. ассимиляцию и внедрение русской идентичности, а подразумевал именно реализацию единых управленческих подходов на всей территории страны. Власти империй в отличие от властей национальных государств большей частью руководствовались бюрократической логикой, ставя целью именно унификацию форм и методов управления. Данная логика просматривалась и при урегулировании языковых вопросов, а также политики в области образования.

Список литературы

1. Карнишина Н. Г. Реформы просвещенной бюрократии в России на примере работы Редакционных комиссий 1850-х гг. // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2016. № 3. С. 15–25.
2. «Готов собою жертвовать...». Записки графа Михаила Николаевича Муравьева об управлении Северо-Западным краем и об усмирении в нем мятежа. 1863–1866 гг. / сост. К. В. Петров. М., 2008. 416 с.
3. Уортман Р. С. Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии : в 2 т. М. : ОГИ, 2004. Т. 2. 566 с.
4. Миллер А. Империя Романовых и национализм. Эссе по методологии исторического исследования. М., 2010. 315 с.

References

1. Karnishina N.G. Reforms of the enlightened bureaucracy in Russia on the example of the Editorial Commissions' work of the 1850s. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Gumanitarnye nauki* = *University proceedings. Volga region. Humanities*. 2016;3:15–25. (In Russ.)
2. Petrov K.V. compiler. «*Gotov soboyu zhertvovat'...*». *Zapiski grafa Mikhaila Nikolaevicha Murav'eva ob upravlenii Severo-Zapadnym kraem i ob usmirenii v nem myatezha. 1863–1866 gg.* = “*I am ready to sacrifice myself...*”. *Notes of Count Mikhail Nikolaevich Muravyov on the administration of the North-West Territory and on the suppression of the rebellion in 1863–1866*. Moscow, 2008:416. (In Russ.)
3. Uortman R.S. *Stsenarii vlasti. Mify i tseremonii russkoy monarkhii: v 2 t.* = *Power scenarios. Myths and ceremonies of the Russian monarchy: in 2 volumes*. Moscow: OGI, 2004;2:566. (In Russ.)

¹ Российский государственный архив литературы и искусства. Ф. 191. Оп. 1. Д. 3365. Л. 7.

4. Miller A. *Imperiya Romanovykh i natsionalizm. Esse po metodologii istoricheskogo issledovaniya* = *The Romanov Empire and nationalism. Essays on historical research methodology*. Moscow, 2010:315. (In Russ.)

Информация об авторах / Information about the authors

Наталья Геннадьевна Карнишина

доктор исторических наук, профессор,
профессор кафедры истории Отечества,
государства и права, Пензенский
государственный университет
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: karnishins@mail.ru

Natalia G. Karnishina

Doctor of historical sciences, professor,
professor of the sub-department
of the history of Russia, state and law,
Penza State University (40 Krasnaya street,
Penza, Russia)

Поступила в редакцию / Received 14.01.2021

Поступила после рецензирования и доработки / Revised 22.01.2021

Принята к публикации / Accepted 26.01.2021